



Taxe carbone et marchés de quotas de CO₂

*Présentation des conclusions du groupe de travail
sur la fiscalité environnementale*

Par Mme Fabienne KELLER, Présidente

Commission des finances – 8 juillet 2009



I. La fiscalité environnementale : contexte international et cadre conceptuel



Des enjeux écologiques et économiques désormais connus

- **Une connaissance scientifique des enjeux liés au réchauffement climatique grâce aux travaux du GIEC :**
 - ◆ Un réchauffement climatique « sans équivoque » dû à l'activité humaine
 - ◆ Un doublement des émissions mondiales de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 dans les scénarios les plus pessimistes
- **Une évaluation des coûts de l'action et de l'inaction grâce au « rapport Stern » :**
 - ◆ Les coûts d'un *statu-quo* en matière environnementale pourraient représenter, à l'horizon 2050, entre 5 % et 20 % du PIB mondial de 2005 par an
 - ◆ Une stabilisation des émissions de gaz à effet de serre ne coûterait « que » 1 % du PIB mondial par an



Des négociations internationales qui progressent

- **Une dynamique impulsée par le protocole de Kyoto**
 - ◆ Un engagement collectif des pays les plus industrialisés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre **d'au moins 5%** par rapport aux niveaux de 1990 et à l'échéance 2012
 - ◆ Des mécanismes économiques destinés à permettre une répartition efficace de l'effort : **le principe d'un marché d'échange de quotas d'émissions de CO₂**
- **Les enjeux de la conférence de Copenhague de décembre 2009 sur « l'après-Kyoto »**
 - ◆ La fixation d'objectifs plus ambitieux en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre
 - ◆ L'inclusion des Etats-Unis, de la Chine et de l'Inde dans le dispositif



Un cadre conceptuel désormais bien établi

- **La nécessité d'une régulation**
 - ◆ En l'absence de toute politique environnementale, les agents économiques ne tiennent pas compte des dommages que leur activité peut causer à l'environnement
 - ◆ La nécessité d'un « signal-prix » pour « internaliser » les coûts liés aux dommages causés à l'environnement
- **Deux outils économiques : la taxe ou le permis d'émission**
 - ◆ Un avantage par rapport à la norme : la taxe et le permis d'émission permettent de minimiser pour la collectivité le coût total nécessaire à l'atteinte de l'objectif de réduction de la pollution
 - ◆ Une efficacité, en théorie, équivalente mais des modalités de mise en œuvre différentes (« instrument-prix » vs. « instrument-quantité »)



II. – L'instauration d'une contribution « climat-énergie »



Un objectif assigné par l'article 2 du projet de loi « Grenelle 1 »

« L'Etat étudiera la création d'une contribution dite "climat-énergie" en vue d'encourager les comportements sobres en carbone et en énergie. Cette contribution aura pour objet d'intégrer les effets des émissions de gaz à effet de serre dans les systèmes de prix par la taxation des consommations d'énergies fossiles. Elle sera strictement compensée par une baisse des prélèvements obligatoires de façon à préserver le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises. »



La délimitation de l'assiette

- L'impossibilité technique d'asseoir la taxe sur le **contenu carbone** des produits
- Le choix de taxer les **consommations** d'énergies
 - ◆ Seulement fossiles → **taxe carbone**
 - ◆ Fossiles et électrique (notamment nucléaire) → **taxe énergétique**
- Mettre en adéquation assiette et finalités pour respecter le **principe d'égalité** devant l'impôt



Le tarif : trouver le « juste prix » du carbone

- Un tarif à déterminer en fonction des **objectifs de réduction** des émissions que s'est fixé l'Etat, soit, par rapport à 2005, -14 % en 2020 et -75% en 2050, hors marché de quotas.
- **32 euros par tonne de CO₂** en 2010 selon les travaux de la commission Quinet sur la valeur tutélaire du carbone, puis une **trajectoire prévisible et croissante** du taux

Valeur tutélaire d'une tonne de CO₂

(en euros 2008)

	2010	2020	2030	2050
<i>Valeur recommandée (Quinet)</i>	32	56	100	200 (150-350)
<i>Valeur actuelle (Boiteux)</i>	32*	43	58	104

- La nécessité d'identifier les enjeux liés à l'articulation du taux avec le **prix de marché** du carbone.



Une taxe additionnelle plus ambitieuse, pour un signal-prix plus clair

- Taxe **additionnelle** : un surplus de fiscalité carbone **identique** pour toutes les taxations énergétiques existantes.
- Taxe **différentielle** : un surplus de fiscalité carbone **modulée** en fonction des coûts environnementaux déjà internalisés par la taxation existante.
- Exemple de **conséquences concrètes** :
 - ◆ **Exonération** du super sans plomb dans le cadre d'une taxe différentielle
 - ◆ Une taxation différentielle **trois fois moindre** sur le gazole professionnel ou le fioul domestique que la taxation additionnelle



Quels redevables ?

- Une taxe adaptée aux émissions de CO₂ du **secteur diffus** (résidentiel, tertiaire, petite industrie, transports, agriculture, pêche...), soit **63 %** des émissions en France.
- **Ne pas superposer** taxe carbone et marché de quotas :
 - ◆ Les **combustibles** des secteurs sous ETS seraient exonérés
 - ◆ **93 %** des émissions de **l'industrie** seraient exonérées



Quel impact pour les entreprises ?

- Un impact sur la valeur ajoutée de 0,08 % pour le secteur **tertiaire**, 2 % pour les **transports**, 0,78 % pour **l'industrie**, 1,7 % pour **l'agriculture**
- Des sous-secteurs potentiellement **plus exposés** :
 - ◆ Industrie : fabrication d'engrais, chimie minérale, matières plastiques...
 - ◆ Transports : transports routiers de marchandises, transports aériens...

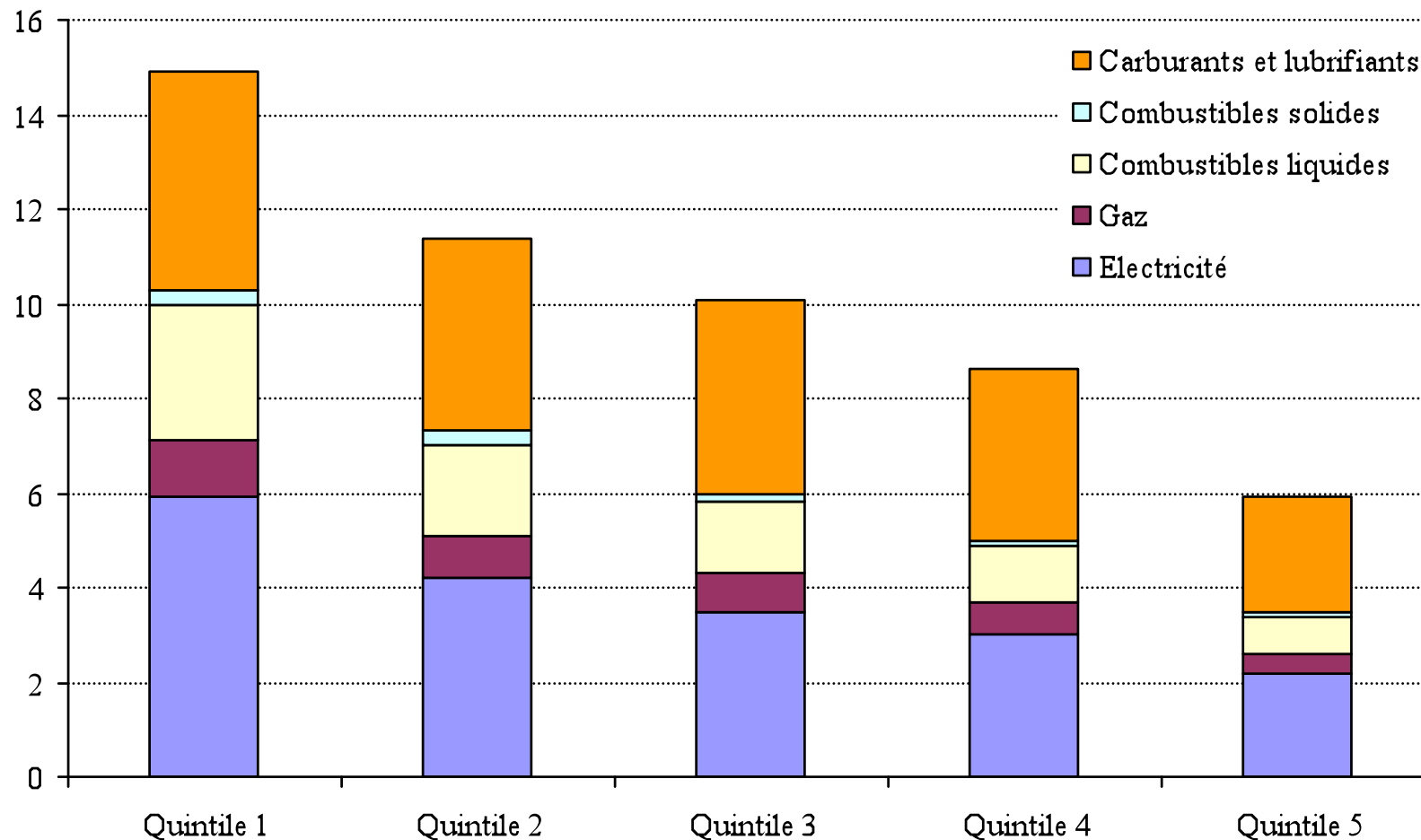


Faut-il prévoir des exonérations pour certains secteurs exposés ?

- Un préalable : **évaluer l'efficacité** des nombreuses mesures dérogatoires touchant à la fiscalité énergétique existante
- Préférer les **compensations** aux exonérations
- Privilégier les dérogations assorties **d'engagements contractuels** :
 - ♦ Au **Royaume-Uni**, des *Climate Change Agreements* permettent aux consommateurs intensifs en énergie d'obtenir une réduction de 80 % de la taxe **en contrepartie d'un engagement de leur part à mettre en œuvre des mesures d'efficacité énergétique.**
 - ♦ Au **Danemark**, les entreprises ont la possibilité de conclure des **accords volontaires** de réduction de leurs émissions s'accompagnant d'une baisse de leur taxe.

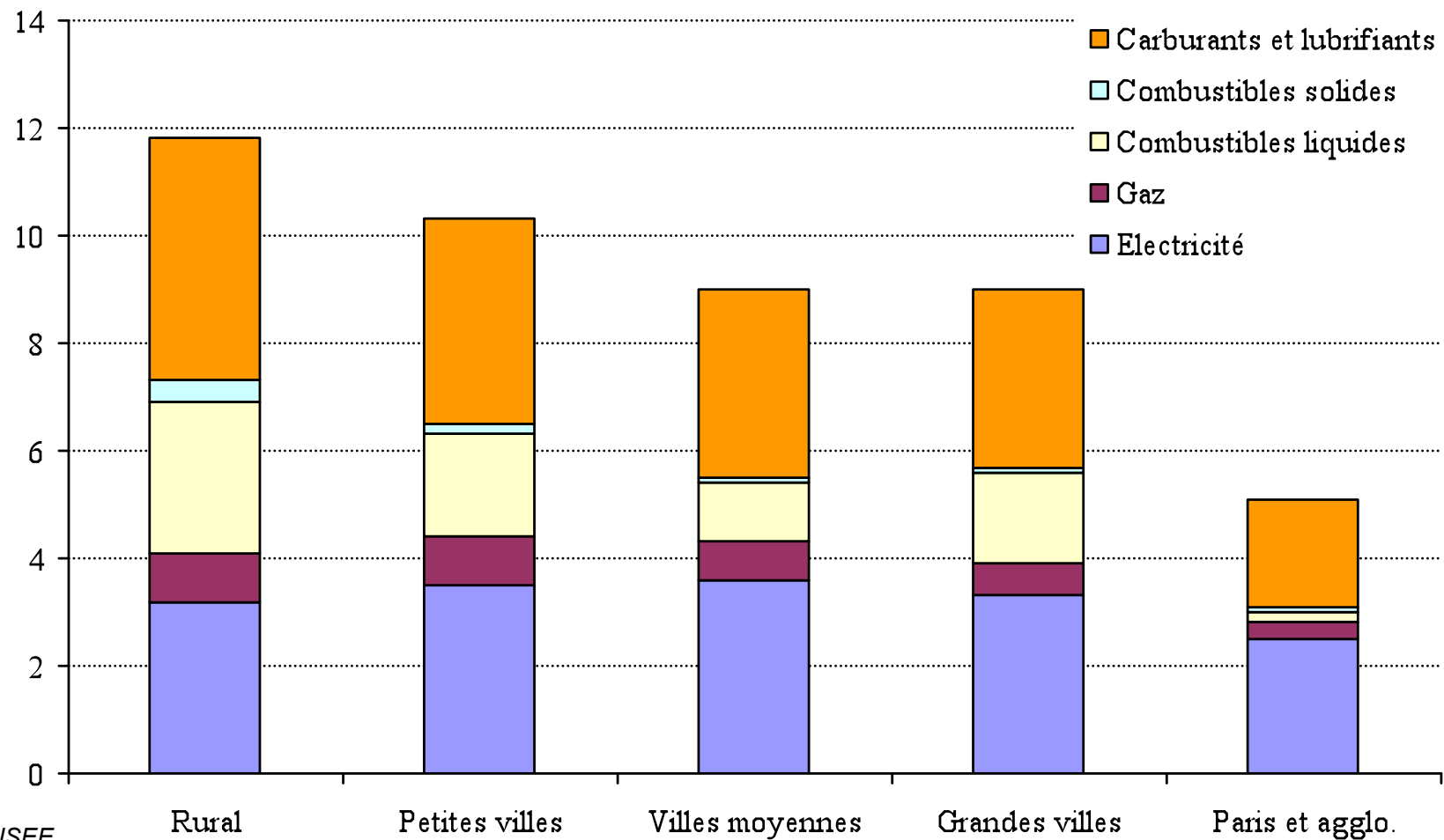
Quel impact pour les ménages ? Le critère du revenu

Dépenses énergétiques des ménages par type d'énergie selon leur quintile de revenu
(En % du revenu net d'impôt sur le revenu)



Quel impact pour les ménages ? Le critère du lieu d'habitation

Dépenses énergétiques des ménages selon leur commune de résidence
(En % du revenu net d'impôt sur le revenu)





Exemple d'impact sur le budget des ménages

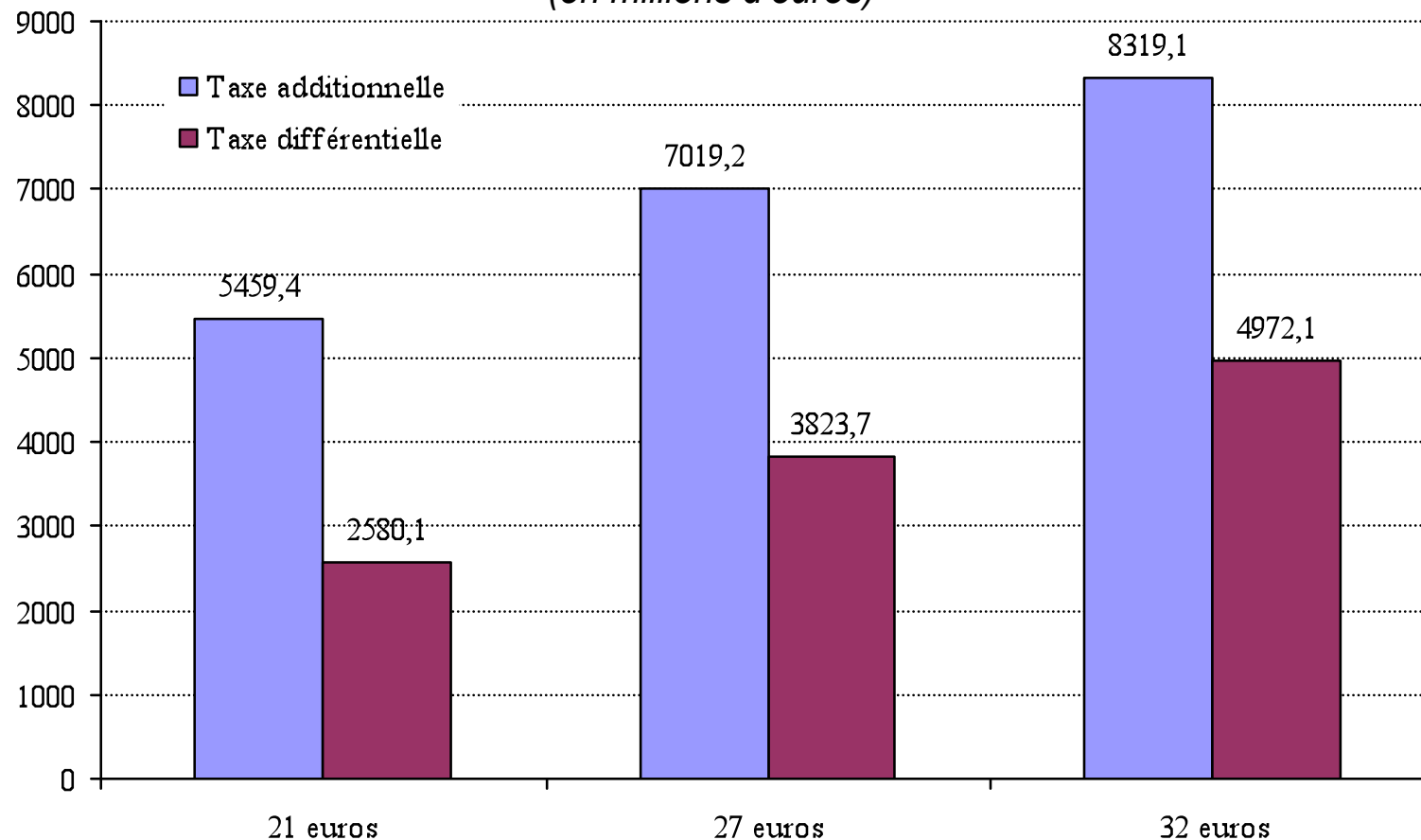
Montant d'une contribution climat-énergie (hors carburant)

	Emissions CO₂ <i>(millions de tonnes)</i>	Rendement Scénario additionnel <i>(millions d'euros)</i>	Rendement Scénario différentiel <i>(millions d'euros)</i>
<i>Gaz réseau</i>	33,9	1.084	1.084
<i>Fioul</i>	24,7	791	265
<i>GPL</i>	4,4	140	140
<i>Charbon</i>	0,9	29	29
Total	63,9	2.043	1.518
Coût par logement (euros)		128	95
Coût en % du revenu médian		0,50 %	0,37 %

Source : ADEME.

Quel rendement ?

Rendement des contributions additionnelle et différentielle selon trois hypothèses de tarifs
(en millions d'euros)



Qui paierait quoi ?

Rendement des contributions additionnelle et différentielle par énergie et secteur

(en millions d'euros)

Scénario additionnel						
Secteur	Gaz naturel	Carburant	Autres produits pétroliers	Charbon	Total	%
Industrie	476,7	265,4	210,5	69,2	1 021,8	12%
Tertiaire	467,3	1 184,1	357,1	168,3	2 176,8	26%
Résidentiel	1 083,8	2 222,4	931,0	28,5	4 265,7	51%
Autre*	26,0	222,2	224,8		473,0	6%
Reste du monde**		381,8			381,8	5%
Total	2 053,8	4 275,9	1 723,4	266,0	8 319,1	100%
%	25%	51%	21%	3%	100%	
Scénario différentiel						
Secteur	Gaz naturel	Carburant	Autres produits pétroliers	Charbon	Total	%
Industrie	390,7	74,6	171,9	61,7	698,9	14%
Tertiaire	382,9	333,0	119,8	150,0	985,7	20%
Résidentiel	1 083,8	1 327,5	405,7	28,5	2 845,5	57%
Autre*	21,3	62,5	75,4		159,2	3%
Reste du monde**		282,7			282,7	6%
Total	1 878,7	2 080,3	772,8	240,2	4 972,0	100%
%	38%	42%	16%	5%	100%	

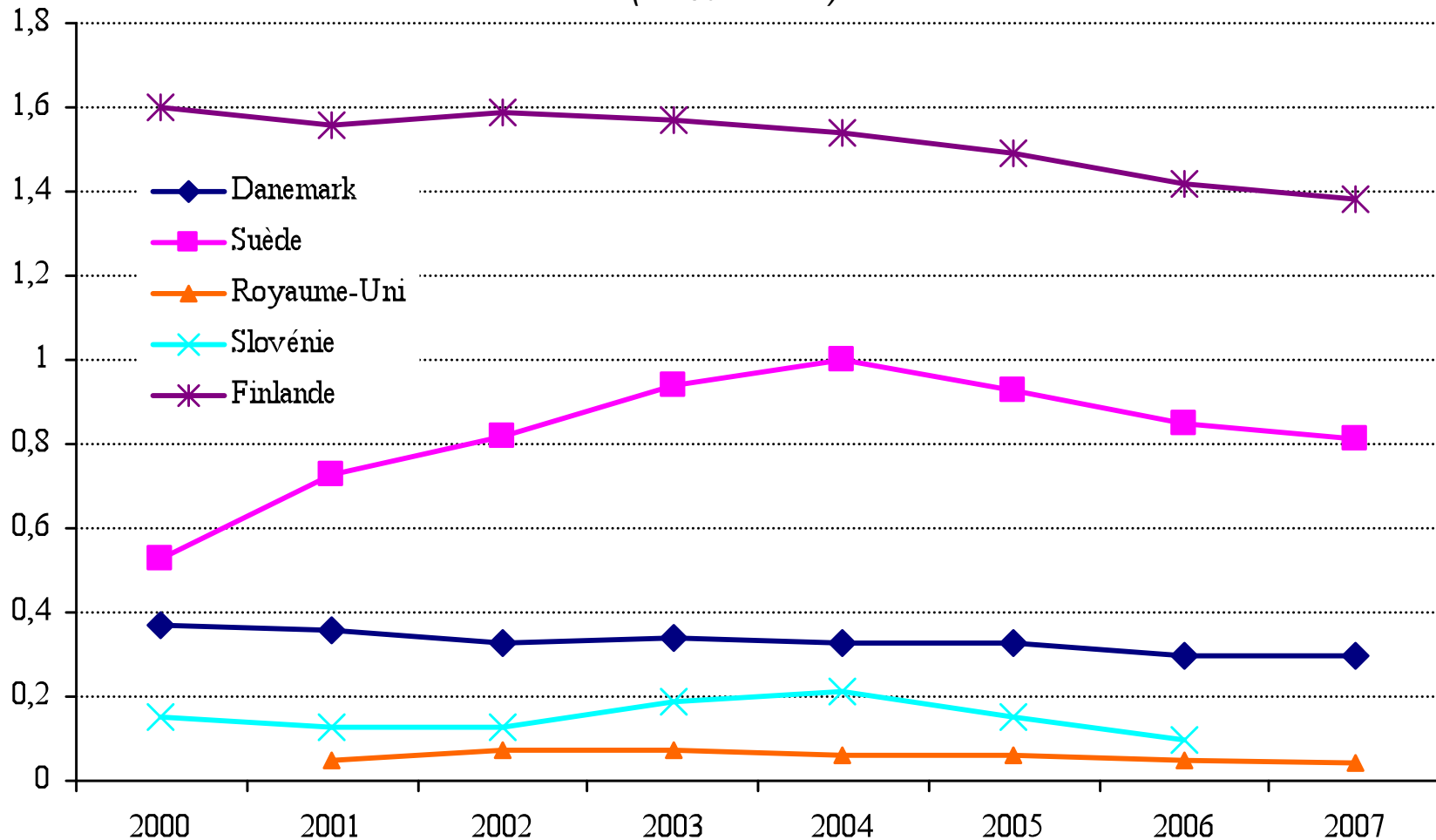
* Agriculture, sylviculture, pêche

** Carburant acheté sur le territoire national par des véhicules étrangers

Source : commission des finances, d'après l'ADEME.

Un rendement « biodégradable » ?

L'évolution du produit de la fiscalité carbone
(en % du PIB)





Que faire des recettes ? Les expériences étrangères

- Au **Danemark**, la taxe carbone a été compensée par des **réductions d'impôts sur les bas revenus** et par une **augmentation des allocations familiales**.
- En **Colombie britannique**, la taxe carbone a revêtu l'appellation ô combien significative de « *Revenue-Neutral Carbon Tax* » :
 - ♦ un chèque pour les familles à bas revenus, baptisé « *Climate Action Credit* ».
 - ♦ une **réduction du taux de l'imposition sur les sociétés**
 - ♦ une réduction de l'imposition sur les **revenus** des particuliers pour les **deux premières tranches**
- En **Suède** :
 - ♦ 1991 : création de la taxe carbone dans le cadre d'une **réforme fiscale globale**, comprenant la création d'autres taxes environnementales, une **baisse significative des impôts sur le revenu** et une extension de l'assiette de la TVA ;
 - ♦ 2001 : « *Green Tax Shift* »



Les utilisations possibles du produit de la taxe carbone française

- Pour les **ménages** : un « chèque vert modulé » ?
 - ◆ Redistribution directe ou adossée à des prestations existantes ?
 - ◆ Redistribution forfaitaire ou modulée en fonction des revenus ?
 - ◆ Transfert budgétaire ou incitation fiscale ?
- Pour les **entreprises**
 - ◆ Baisser d'autres prélèvements (charges patronales) ?
 - ◆ Créer des incitations fiscales encourageant les comportements sobres en énergie ?
- Taxe carbone et **taxe professionnelle**
 - ◆ La taxe carbone peut-elle être un bon impôt local ?
 - ◆ Efficacité du signal-prix et risque d'incitation « à l'envers »



Trois éléments de méthode pour conclure

- Bâtir un **consensus durable** pour remplir des objectifs de long terme
- Garantir la **visibilité des contreparties** de la nouvelle taxe
- Ne pas faire de la taxe carbone une « rustine fiscale » ou une « recette de poche » et envisager sa création dans le cadre d'une **réflexion globale** sur l'architecture des prélèvements obligatoires

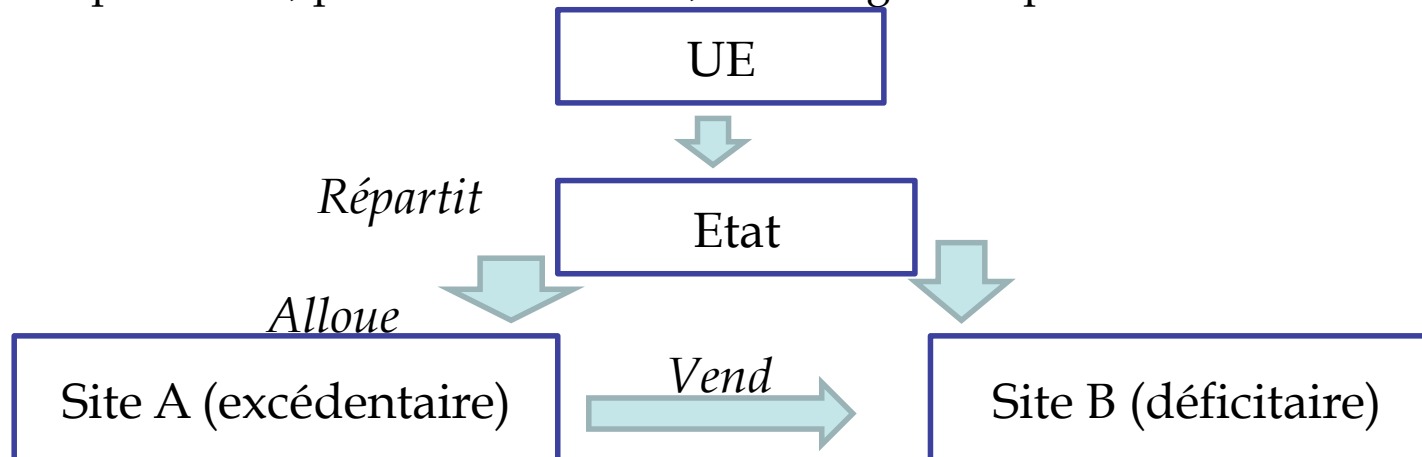


III. L'avenir des marchés de CO₂



Un système opérationnel depuis 2005

- Un système communautaire d'échanges de quotas d'émission (SCEQE) mis en place par la directive 2003/87/CE du 13/10/2003 afin **d'encadrer les principales industries émettrices** en vue de respecter les obligations européennes de Kyoto.
- Pendant les 2 premières phases du SCEQE (2005-2012) :
 - ♦ **Une allocation gratuite de quotas** par les Etats aux sites concernés.
 - ♦ La possibilité, pour les industriels, d'échanger ces quotas.





Le « *big bang* » de 2013

- **La règle : la fin des allocations gratuite de quotas par les Etats et la mise en place d'un marché primaire (enchères).**
- **Les exceptions : des secteurs pourront bénéficier d'allocations gratuites après le 1^{er} janvier 2013 :**
 - ♦ **Certaines activités très spécifiques ;**
 - ♦ **Des secteurs identifiés comme particulièrement exposés aux « fuites de carbone ».**



Les imprécisions des règles communautaires

- Fonctionnement des enchères : un renvoi au 30 juin 2010.
- Les silences éloquents de la directive sur l'encadrement du marché secondaire.
- **Or le bon fonctionnement des enchères et des marchés est un enjeu majeur :**
 - ◆ Pour éviter toute distorsion au sein du Marché intérieur ;
 - ◆ Pour la compétitivité de l'industrie européenne.



Assurer un bon fonctionnement des enchères

- Harmoniser la définition et le traitement fiscal des quotas en Europe.
- **Créer une plate-forme unique de mise aux enchères des quotas au sein de l'Union.**
- **Réserver l'accès aux enchères** aux entreprises tenues de restituer des quotas et éventuellement à des « courtiers agréés ».
- **Effectuer des mises en vente régulières de quotas.**



Encadrer les marchés de façon adéquate

- **Edicter dès à présent des règles fondées sur des principes clairs.** En particulier :
 - ◆ Assurer un fonctionnement équitable, ordonné et liquide du marché ;
 - ◆ Limiter le pouvoir de marché et le risque de contrepartie ;
 - ◆ Empêcher la fraude, les manipulations voire l'hyperspéculation...
- **Désigner une autorité européenne dotée de pouvoirs étendus de surveillance et de sanction** pour faire respecter ces règles.



IV. – La question du mécanisme d'inclusion carbone aux frontières de l'Europe



Un mécanisme vertueux, mais un contexte diplomatique délicat

- Eviter les « fuites de carbone » est **un impératif économique, social et écologique.**
- L'instauration dès à présent d'un mécanisme d'inclusion carbone (MIC) aux frontières de l'Europe se heurte à des obstacles :
 - ♦ La réticence de nos partenaires européens
 - ♦ La menace de représailles commerciales des grands pays émergents
- La nécessité de respecter les règles de l'OMC.



Un MIC peut être compatible avec les règles de l'OMC

- Une abondance d'analyses... dont un récent rapport conjoint PNUE-OMC.
- **La limitation des émissions de gaz à effet de serre** entre vraisemblablement dans le champ des **exceptions prévues par l'article XX du GATT**.
- Des conditions à respecter :
 - ♦ Nécessité et proportionnalité de la mesure par rapport à son objectif ;
 - ♦ Equité du traitement nationaux / étrangers ;
 - ♦ Impossibilité de prendre des mesures de moindre effet sur le commerce et meilleurs efforts diplomatiques.



Les conditions du succès d'un MIC

- **Ne pas s'interdire d'instaurer un MIC** tout en effectuant des actions préalables :
 - ◆ Promouvoir un accord mondial ambitieux à Copenhague, incluant notamment les Etats-Unis, la Chine et l'Inde;
 - ◆ Evaluer l'efficacité de l'allocation de quotas gratuits aux secteurs les plus menacés.
- Quel MIC pour l'Europe ?
 - ◆ Le plus simple : instaurer des **obligations de restitution de quotas pour les importateurs**, en partant de l'hypothèse que le produit importé a été fabriqué « selon la meilleure technologie disponible » ;
 - ◆ Une « taxe aux frontières » *stricto sensu* semble plus complexe à mettre en place et nécessite, au préalable, l'instauration d'une taxation minimale dans tous les Etats européens.